



EUROPSKI PARLAMENT: ODNOSI S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Kretanja u smjeru sve veće europske integracije promijenila su ulogu nacionalnih parlamenata. Za suradnju između njih i Europskog parlamenta s vremenom je uveden niz instrumenata, čija je svrha zajamčiti učinkovit demokratski nadzor nad europskim zakonodavstvom na svim razinama. Potvrdu tog trenda nalazimo i u odredbama Ugovora iz Lisabona.

PRAVNA OSNOVA

Članak 12. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokol br. 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

CILJEVI

A. Razlozi za suradnju

Proces europske integracije podrazumijeva prenošenje odgovornosti, zajedno s ovlastima za donošenje odluka, s nacionalnih vlasti na zajedničke institucije, čime se smanjuje uloga nacionalnih parlamenata kao zakonodavnih, proračunskih i nadzornih tijela. Iako su neke od nadležnosti koje su s nacionalne razine prenesene na razinu EU-a isprva bile povjerene Vijeću, Europski je parlament s vremenom ostvario punu parlamentarnu ulogu.

- Nacionalni parlamenti su u većem nadzoru nad europskim aktivnostima svojih vlada i u tješnjim vezama s Europskim parlamentom vidjeli način da povećaju utjecaj na kreiranje europskih politika te da se istodobno pobrinu za to da se Unija izgrađuje na demokratskim načelima.
- Europski parlament zauzeo je pak opće stajalište da mu bliski odnosi s nacionalnim parlamentima mogu pomoći u jačanju legitimiteta i približavanju Unije građanima.

B. Razvoj konteksta suradnje

Uloga nacionalnih parlamenata isprva se s napretkom europske integracije smanjivala: Unija je imala sve veće ovlasti i sve šira područja nadležnosti, donošenje odluka većinskim glasovanjem u Vijeću postalo je pravilo, a ojačale su i zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta.

Do 1979. Europski parlament i nacionalni parlamenti bili su organski povezani jer su se zastupnici Europskog parlamenta imenovali iz redova nacionalnih parlamenata.



Izravnim izborima zastupnika u Europski parlament te su veze prekinute pa su se u narednih desetak godina ti odnosi sveli gotovo na nulu. Potreba za njihovim obnavljanjem postala je očita nakon 1989., kad su pokrenuti razgovori i kada je otpočelo uspostavljanje novih veza koje su trebale zamijeniti prvotne. Tome je pridonio i Ugovor iz Maastrichta, u koji su uvrštene dvije izjave o tom pitanju (br. 13 i br. 14), kojima je predviđeno:

- formalno priznavanje uloge nacionalnih parlamenata u funkcioniranju Europske unije (njihove ih vlade moraju pravovremeno izvještavati o zakonodavnim prijedlozima EU-a i po potrebi se moraju održavati zajedničke konferencije); te
- tješnja suradnja između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u vidu sustavnijih kontakata, razmjene informacija, redovitih sastanaka te, po mogućnosti, uzajamnog ustupanja prostora i opreme.

Osim toga, nacionalni su parlamenti postupno stjecali pravo nadzora nad europskim aktivnostima svojih vlada zahvaljujući ustavnim reformama, koracima koje su poduzimale vlade, promjenama vlastitog načina rada te tumačenjima nacionalnih ustavnih pravila koja su dala ustavni sudovi nekih država članica. Važnu ulogu u tom razvoju odigrali su, u suradnji s Europskim parlamentom, njihovi odbori nadležni za europske poslove.

Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata priloženom Ugovoru iz Amsterdama potaknuto je veće uključivanje nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU-a i postavljen zahtjev da se savjetodavni dokumenti i prijedlozi promptno šalju nacionalnim parlamentima kako bi ih mogli razmotriti prije nego što Vijeće donese odluku. Nacionalni parlamenti imali su važnu ulogu i tijekom rasprava koje su održane u okviru Konvencije o budućnosti Europe (1.1.4.), a bili su i tema jedne od 11 radnih skupina Konvencije. Komisija se u svibnju 2006. složila s time da sve nove prijedloge i dokumente za raspravu prosljeđuje nacionalnim parlamentima. Taj je „politički dijalog” Ugovorom iz Lisabona postao njezina pravna obveza. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije nacionalnim je parlamentima zajamčeno pravo dobivanja šireg raspona informacija od institucija EU-a, koje im moraju slati sve nacрте zakonodavnih akata kao i obavijesti o zahtjevima za pristupanje Uniji. Uloga nacionalnih parlamenata dodatno je osnažena Ugovorom iz Lisabona tako što su uključeni u postupke revizije Ugovora i mehanizme evaluacije provedbe politika EU-a u područjima slobode, sigurnosti i pravde. Također je formalizirana međuparlamentarna suradnja između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u EU-u.

Nacionalni su parlamenti Ugovorom iz Lisabona dobili i znatno veću ulogu u zakonodavnom procesu EU-a jer su uvođenjem tzv. mehanizma ranog upozoravanja dobili sustav koji im omogućuje provjeravanje usklađenosti zakonodavnih prijedloga s načelom supsidijarnosti (Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti). U roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja zakonodavnog akta nacionalni parlamenti mogu predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije poslati obrazloženo mišljenje u kojem navode zašto smatraju da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Zakonodavni se prijedlozi mogu blokirati ako postoji konsenzus među većinom domova



parlamenta. Konačna odluka, međutim, ostaje na europskim zakonodavnim tijelima odnosno Europskom parlamentu i Vijeću (1.2.2.). Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona taj je mehanizam upotrijebljen tri puta: u svibnju 2012. u vezi s [Prijedlogom uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na kolektivne mjere u okviru slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga \(„Monti II”\)](#)^[1], u listopadu 2013. u vezi s [Prijedlogom uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja](#)^[2] te u svibnju 2016. u vezi s [prijedlogom revizije Direktive o upućivanju radnika](#)^[3]. Nacionalni parlamenti mogu izraziti zabrinutost u pogledu supsidijarnosti te pokrenuti postupke narančastog i žutog kartona kada se dosegnu potrebni pragovi. Ta provjera u pogledu supsidijarnosti u isključivoj je nadležnosti nacionalnih parlamenata. Uloga regionalnih parlamenata u tom postupku utvrđena je u članku 6. Protokola br. 2 koji glasi kako slijedi: „Svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta po potrebi se savjetuje s regionalnim parlamentima koji imaju zakonodavne ovlasti.” Stoga se izravni podnesci regionalnih parlamenata, u skladu s Ugovorima, ne smatraju podnescima nacionalnih parlamenata koji se odnose na supsidijarnost. Njihova bi se stajališta trebala izražavati preko nacionalnih parlamenata. Međutim, kad Europski parlament zaprimi podnesak regionalnog parlamenta, on se radi obavijesti prosljeđuje nadležnim službama, među ostalim i odboru nadležnom za temu na koju se podnesak odnosi, Odboru za regionalni razvoj, kao odboru nadležnom za odnose s regionalnim tijelima, te službama za istraživanje i dokumentaciju. U Ugovor su ugrađeni i novi članci kojima se pojašnjava uloga nacionalnih parlamenata u institucionalnom sustavu Europske unije (članci 10. i 12. UEU-a).

Važnost bliske suradnje i kontinuirane razmjene informacija između nacionalnih parlamenata i Europskoga parlamenta pokazuje i uloga koju od izbijanja krize državnog duga u Uniji u ožujku 2010. imaju nacionalni parlamenti europodručja u ratifikaciji ili reviziji paketa pomoći. Člankom 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koji je stupio na snagu u siječnju 2013., predviđena je posebna suradnja između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u provođenju parlamentarnog nadzora nad gospodarskim i financijskim upravljanjem.

POSTIGNUĆA: INSTRUMENTI SURADNJE

A. Konferencije predsjednika parlamentarnih skupština Europske unije

Nakon sastanaka održanih 1963. i 1973. godine, konferencije predsjednika parlamentarnih skupština EU-a formalno su uvedene 1981. Sudionici su im predsjednici nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta, a u početku su se održavale svake dvije godine. Pripremaju se na sastancima glavnih tajnika, a pružaju forum za detaljnu raspravu o pitanjima relevantnima za suradnju nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. Posljednjih godina predsjednici su se sastali svake godine. Od 1995. Europski parlament održava bliske odnose s parlamentima pridruženih država i država podnositeljica zahtjeva za članstvo. Predsjednici Europskog parlamenta i tih parlamenata redovito se sastaju kako bi raspravljali o pristupnim strategijama i ostalim aktualnim pitanjima.

[1]COM(2012)0130.

[2]COM(2013)0534.

[3]COM(2016)0128.



B. Europski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju

Europski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju osnovan je na velikoj konferenciji u Beču 1977. Centar je mreža službi za istraživanje i dokumentaciju koje blisko surađuju kako bi olakšale pristup informacijama (uključujući nacionalne baze podataka i europske baze podataka) i koordinirale istraživanja da bi se izbjeglo dupliciranje posla. Centar prikuplja i distribuira zaključke raznih istraživanja, a pokrenuo je i internetsku stranicu u svrhu bolje razmjene informacija. Zahvaljujući njegovom imeniku istraživački odjeli zastupljenih parlamenata mogu lakše stupiti u kontakt. Centrom zajednički upravljaju Europski parlament i Parlamentarna skupština Vijeća Europe. Obuhvaća parlamente država članica EU-a i Vijeća Europe, a njegovim se uslugama mogu koristiti i parlamenti država koje u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe imaju status promatrača.

C. Konferencija parlamenata Zajednice

Ova je ideja u praksi zaživjela u Rimu 1990. pod imenom „Europsko zasjedanje”. Tema zasjedanja bila je „Budućnost Zajednice: implikacije, za Zajednicu i države članice, prijedloga koji se odnose na ekonomsku i monetarnu uniju i političku uniju te, naročito, uloga nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta”. Na zasjedanju je bilo 258 sudionika, 173 iz nacionalnih parlamenata i 85 iz Europskog parlamenta. Otad se nije održala nijedna takva konferencija.

D. Konferencija parlamentarnih odbora za europske poslove parlamenata članica Europske unije (COSAC)

Prijedlog za tu konferenciju došao je od predsjednika francuske Nacionalne skupštine. Od 1989. održava se svakih šest mjeseci, a okuplja odbore za europske poslove nacionalnih parlamenata i zastupnike u EP-u. Na sastancima te konferencije svaki parlament predstavlja šest zastupnika. Saziva je parlament države koja predsjedava Unijom, a pripremaju je zajedno Europski parlament i parlamenti predsjedajuće trojke. Na svakoj konferenciji raspravlja se o važnim temama povezanim s europskom integracijom. COSAC nema ovlast za donošenje odluka već je parlamentarno savjetodavno i koordinacijsko tijelo koje odluke donosi konsenzusom. U Protokolu o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji stoji da COSAC svoj prilog radu europskih institucija može poslati u svakom obliku koji smatra prikladnim. Njegovi doprinosi nisu, međutim, ni na koji način obvezujući za nacionalne parlamente niti prejudiciraju njihova stajališta.

E. Zajednički parlamentarni sastanci

Iskustvo s Europskom konvencijom pokazalo je zastupnicima u Europskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima da bi za bavljenje konkretnim temama bilo dobro uspostaviti jedan trajni forum političke suradnje. Zajednički parlamentarni sastanci, koji se održavaju od 2005., pružaju zastupnicima u Europskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima priliku da razmatraju važna pitanja koja u kontekstu donošenja odluka i izgradnje institucija EU-a imaju na njih utjecaja.



F. Ostali instrumenti suradnje

Većina stalnih odbora Europskog parlamenta savjetuje se s odgovarajućim nacionalnim odborima u okviru bilateralnih ili multilateralnih sastanaka te posjeta predsjednika odbora i izvjestitelja.

S vremenom su se razvili i kontakti između klubova zastupnika, ali njihov stupanj varira od države do države i od političke stranke do političke stranke.

Administrativna suradnja razvija se u okviru stažiranja u Europskom parlamentu i razmjene dužnosnika. Uredi većine zastupnika nacionalnih parlamenata nalaze se u zgradi Europskog parlamenta u kojoj se nalazi i Uprava za odnose s nacionalnim parlamentima. Sve se važnijom pokazuje i razmjena informacija o parlamentarnome radu, posebice kad je riječ o zakonodavstvu, u čemu pomaže moderna informacijska tehnologija, kao što je internetska podatkovna i komunikacijska mreža IPEX, koju podupire elektronička platforma za razmjenu podataka i komunikaciju: [Platforma EU-a za međuparlamentarnu razmjenu informacija](#).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament donio je 19. travnja 2018. [rezoluciju o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima](#)^[4] u kojoj je istaknuo da nacionalni parlamenti unaprjeđuju dobro ustavno funkcioniranje Europske unije i aktivno mu doprinose te tako osiguravaju veći pluralizam i demokratsku legitimnost. U rezoluciji je također potvrdio da je odgovornost nacionalnih vlada prema nacionalnim parlamentima i dalje „osnova uloge domova nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji”. Podsjetio je da se od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona sustav ranog upozoravanja rijetko koristio te da bi ga se moglo izmijeniti u postojećem okviru Ugovora. U tom pogledu pozvao je Europsku komisiju da uvede tehnički rok za obavješćivanje kako bi se dobilo dodatno vrijeme između datuma kad nacionalni parlamenti zaprime nacrt zakonodavnog akta i datuma kada počinje teći osmotjedni rok. Parlament je također podupro mogućnost da nacionalni parlamenti Komisiji podnose konstruktivne prijedloge kako bi pozitivno utjecali na europsku javnu raspravu i na pravo inicijative Komisije. Najzad, u rezoluciji je iznio i nekoliko prijedloga za jačanje postojećih instrumenata suradnje između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata.

Uprava Europskog parlamenta za odnose s nacionalnim parlamentima svake godine objavljuje godišnje izvješće o odnosima između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata EU-a. U izvješću se daje pregled svih aktivnosti i razvoja događaja u području međuparlamentarne suradnje s nacionalnim parlamentima, u kojoj, uz Europski parlament, sudjeluje 39 nacionalnih parlamenata i domova iz 27 država članica. Prema [godišnjem izvješću za 2022.](#) glavne teme o kojima se raspravljalo na međuparlamentarnim sastancima tijekom te godine bile su sigurnost i vanjsko djelovanje EU-a kao odgovor na rat u Ukrajini, oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19, stanje vladavine prava u državama članicama,

[4]Rezolucija Europskog parlamenta od 19. travnja 2018. o provedbi odredbi Ugovora o pojačanoj suradnji, SL L 390, 18.11.2019., str 121.



instrument *NextGenerationEU* i planovi gospodarskog oporavaka te ishod Konferencije o budućnosti Europe.

Eeva Pavy
10/2023

